

Les organisations internationales et l'ordre mondial

L'ONU et la sécurité collective dans l'après-guerre froide

Depuis la fin de la Guerre froide, l'ONU multiplie les interventions de « maintien de la paix » dans de nombreux pays, avec peu de succès et une accumulation d'échecs désastreux. Ces interventions n'entrent pas dans le cadre des dispositions du chapitre VII de la Charte, qui conçoit la sécurité collective comme la répression, par l'alliance de l'ensemble des membres des Nations unies, de l'agression d'un État par un autre État. Mais, bien que concernant essentiellement des guerres civiles, elles peuvent être considérées comme faisant partie de la « sécurité collective », au sens large du mot, puisqu'elles sont décidées par le Conseil de sécurité et qu'elles sont destinées à l'établissement de la paix dans le monde. C'est que les problèmes de la guerre et de la paix ne se présentent plus depuis 1985 dans des termes comparables à ceux qui existaient encore dans les années 50. Des transformations fondamentales sont intervenues, dont la plus importante est que les pays développés ne se font plus la guerre, et que les conflits qui subsistent — une trentaine dans le monde — sont presque exclusivement des guerres civiles dans des pays dont les institutions publiques ne sont pas encore stabilisées.

Le rôle de l'ONU en matière de sécurité a été de ce fait profondément transformé. Il doit être jugé en fonction de ce nouveau contexte géostratégique, très différent de celui à partir duquel la Charte avait été conçue.

La nouveauté du contexte géostratégique

La « sécurité collective », telle qu'elle a été organisée par le chapitre VII de la Charte (en 1945), est une reprise, avec très peu de différences, de la conception qui avait présidé à la rédaction du Pacte de la Société des Nations. Il s'agit toujours de l'alliance militaire de tous les États membres de l'ONU — par définition respectueux de la paix —, contre tout État agresseur. Cette alliance militaire universelle contre les « méchants » n'a jamais donné de résultats. Si la SDN avait pu, entre 1920 et 1930, réprimer ou prévenir quelques conflits entre petits États, le système n'a plus fonctionné à partir du moment où il s'est agi de conflits entre grandes puissances. Entre 1945 et 1995, le Conseil de sécurité n'a jamais réussi non plus à empêcher une guerre. Ses membres permanents eux-mêmes ont violé la Charte à de nombreuses reprises (la France en Indochine et en Algérie, les États-Unis au Vietnam et en Amérique latine, l'URSS en Hongrie, en Tchécoslovaquie, en Afghanistan, etc.). Enfin les seules opérations de répression collective d'une agression, — la guerre de Corée en 1950 et la guerre du Golfe en 1990 —, n'ont pas été entreprises sous l'autorité de l'ONU (mais seulement avec son accord théorique). Le système supposait l'existence d'un consensus véritable entre les grandes puissances, et notamment entre les membres permanents du Conseil, or ce consensus n'a jamais existé entre 1930 et l'an 2000.

Les facteurs de transformation

En fait le problème de la paix entre les grandes puissances, et plus généralement entre les pays développés, a été résolu, mais en dehors de l'ONU et par d'autres moyens que ceux dont elle disposait. La situation géostratégique qui existe en ce début de XXI^e siècle — trente conflits internes dans les pays pauvres et un état de paix entre tous les pays riches — est le résultat d'une transformation profonde de la société mondiale dont les étapes essentielles ont été l'entreprise de construction d'une fédération européenne, la décolonisation, les accords de

« maîtrise des armements », les négociations de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), l'éclatement de l'URSS et la conversion des États communistes à l'idéologie néolibérale et démocratique.

La construction de l'Europe, à partir de 1950, a réussi, en moins d'un demi-siècle, à transformer un continent dont les États se battaient entre eux de façon quasi permanente depuis plus de mille ans, et qui avait été à l'origine de la plupart des guerres dans le monde, dont les deux guerres mondiales, en une zone de paix. La guerre est devenue impensable entre les membres d'une Union européenne, qui a vocation à s'élargir, même si la zone des Balkans, où quelques pays n'avaient pas de frontières stables ni d'homogénéité ethnique, a continué à connaître des conflits locaux. L'existence et le développement des armes nucléaires, en conduisant les deux camps qui se partageaient le monde entre 1945 et 1985 à constater que le risque d'utilisation de ces armes était trop grand, pour les adversaires et en fait pour l'humanité, les a contraints à se préoccuper de la « maîtrise » de ces armements. Les accords SALT (Strategic arms limitation talks) signés en 1972 et en 1979, ont prévu non seulement la limitation du nombre des vecteurs et des têtes nucléaires, mais aussi le remplacement du secret par la transparence en matière d'équipement militaire, l'acceptation de mesures de contrôle réciproque, la limitation des dispositifs de défense contre une attaque éventuelle par missiles (traité ABM — anti ballistic missiles). Cette logique nouvelle participait de l'idée que la guerre, arrivée au point où la « destruction mutuelle assurée » des deux adversaires constituait la seule issue, était devenue impossible. C'est d'ailleurs la même logique qui a conduit à engager à partir de 1970 ce que l'on a appelé le « processus d'Helsinki », c'est-à-dire la série de conférences qui, sous le nom de CSCE, créait entre les deux camps un système de négociations permanentes portant sur la réduction des armements et l'instauration de « mesures de confiance », mais aussi sur la coopération économique et sur les droits de l'homme. L'échange d'informations sur les armes et sur les manœuvres, l'envoi réciproque d'observateurs, ont ainsi, surtout à partir de 1986, permis de retirer d'Europe les armes nucléaires à moyenne portée qui y étaient stationnées (traité de Washington de décembre 1987), puis de signer les traités START I et START II de 1991 et 1993 aboutissant à une réduction de 60 % du nombre des charges nucléaires stratégiques, et en ce qui concerne les armes conventionnelles, le traité FCE de réduction de ces armes en Europe signé par vingt-deux États en 1990, enfin en 1993 la Convention sur l'interdiction des armes chimiques signée par cent cinquante-neuf États. On pouvait ainsi estimer qu'un processus de réduction générale des armements était engagé et pourrait se poursuivre. L'éclatement de l'URSS en 1991, la conversion des États qui la composaient à l'idéologie libérale et démocratique, ont enfin contribué à changer complètement la donne stratégique. Le Livre blanc français sur la Défense de 1994 souligne que « pour la première fois de son histoire la France n'a plus de menaces auprès de ses frontières ». Or ce qui est vrai pour la France l'est aussi pour tous les pays développés.

La pérennité des alliances militaires classiques

Il résulte de cette transformation, qui n'est pas achevée, une grande confusion intellectuelle. En fait on a réussi à inventer trois systèmes de sécurité collective, mais jusqu'ici l'on a continué à faire confiance au plus archaïque des trois. Ces trois systèmes, tous utilisés à des degrés divers, sont :

- la sécurité par réduction des armements et mesures de confiance et de contrôle réciproque ;
- la sécurité par alliances militaires de type classique ;
- enfin la sécurité collective de type onusien.

La CSCE est devenue, en 1995, l'OSCE, c'est-à-dire une organisation permanente. Cette organisation aurait pu jouer un rôle de premier plan si les négociations sur la réduction des armements avaient continué et si ses méthodes avaient été étendues par la création de nouvelles « Conférences sur la sécurité et la coopération » en d'autres parties du monde. Mais les

tentatives d'établissement d'une CSC pour la Méditerranée ont fait long feu et l'idée d'une CSC pour l'Asie, préconisée par Gorbatchev, n'a même pas été examinée. En établissant un nouveau statut pour la CSCE, on en a considérablement réduit l'importance. Cette organisation intercontinentale qui comprend cinquante-trois États (Canada et États-Unis, tous les États de l'Europe et les pays membres de l'ex-URSS), est maintenant essentiellement chargée de contribuer à apaiser ou à prévenir les conflits internes qui existent ou pourraient exister dans sa zone. Ce travail est loin d'être négligeable, et l'on peut mettre à son actif quelques succès et interventions utiles. Mais ce n'est là qu'une tâche secondaire et l'impression générale est que les grandes puissances occidentales n'ont pas l'intention de confier leur sécurité à un tel système. En revanche l'importance de l'OTAN s'est accrue. Alors que la disparition du Pacte de Varsovie aurait dû logiquement entraîner sa dissolution, c'est au contraire son extension et son développement qui ont été entrepris sous l'égide des États-Unis d'Amérique. Officiellement et pratiquement l'Alliance atlantique n'a plus d'ennemi, mais tout se passe comme si demeurait, dans l'inconscient des pays membres de l'Alliance, le besoin d'en recréer un ou plusieurs. L'influence des idées classiques sur l'imprévisibilité des conflits, celle du complexe militaro-industriel, la survivance psychologique en Europe (et au Japon) d'un sentiment de dépendance à l'égard des États-Unis, se sont combinés pour le maintien d'un système dont le moins que l'on puisse dire est qu'il n'est plus adapté aux conditions géostratégiques nouvelles. Les appareils militaires sophistiqués et surpuissants entretenus par les États-Unis et ses alliés de l'OTAN, le Japon et les membres de l'ANZUS (Australie et Nouvelle-Zélande) sont près de vingt fois supérieurs à toutes les autres armées existantes, mais ne sont pas capables de faire régner la paix dans le monde parce que les conflits intraétatiques ne peuvent être apaisés par le seul usage de la force militaire.

Le nouveau rôle de l'ONU en matière de sécurité

Le rôle de l'ONU en matière de sécurité collective est largement conditionné par la situation qui vient d'être décrite. Il a évolué depuis 1986, mais l'attitude à ce sujet des grandes puissances, et notamment de celles qui sont membres permanents du Conseil de sécurité, est loin d'être clairement définie. Il est toutefois possible de distinguer, dans la confusion intellectuelle générale qui entoure le problème, trois périodes.

La période des illusions (1987-1991)

À partir de 1987, l'illusion de la renaissance d'un certain degré de consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité a pu exister pendant quelques années. Les États-Unis et l'URSS avaient été impliqués dans de nombreux conflits internes (en Angola, en Namibie, au Nicaragua, au Salvador, etc.) pendant la Guerre froide. Les décisions communes de désengagement prises par les présidents Reagan et Bush d'un côté, Mikhaïl Gorbatchev de l'autre, ont suscité l'espoir que l'on allait en finir rapidement avec tous les conflits internes, attribués, par une analyse superficielle, à la seule influence des deux Grands. Le succès relatif, mais certain des interventions de l'ONU en Namibie et au Salvador a encouragé le Conseil à envisager des interventions dans de nombreux autres pays. On a prétendu avoir inventé des opérations de maintien de la paix « de deuxième génération ». On a même pu parler d'une « embellie de l'ONU » en combinant les résultats des premiers désengagements (dont le retrait de l'URSS d'Afghanistan) et l'illusion donnée par la guerre du Golfe de la possibilité d'interventions militaires collectives destinées à réprimer des agressions.

La période des échecs et des désastres (1992-1999)

Ces illusions n'ont pas duré. Alors que l'intervention au Cambodge (MIPRENUC et APRONUC) de 1991 à 1993 pouvait contribuer à laisser croire qu'une opération complexe qui

comprenait aussi bien la présence de forces militaires que la préparation d'élections et l'administration des services publics d'un pays, pouvait contribuer à l'établissement de la paix, on est entré, à partir de 1992, dans une période où se sont multipliés des échecs majeurs. L'intervention en Angola (UNAVEM), qui avait commencé en janvier 1989, a été un échec permanent et n'a pas empêché la quasi-destruction du pays, sans jamais réussir à y établir la paix. L'engagement en Somalie (ONUSOM), opéré, à partir de mai 1993 et jusqu'en mars 1995, par l'armée américaine, avec l'autorisation du Conseil de sécurité et la nomination d'un général américain comme représentant du Secrétaire général de l'ONU, n'a réussi, comme son mandat le prévoyait, ni « à instaurer des conditions de sécurité, ni à réorganiser l'économie, ni à reconstituer un État somali démocratique ». L'échec a été total et exemplaire.

Le fiasco de l'intervention de la FORPRONU en ex-Yougoslavie, à partir de février 1992, a été le résultat de l'incapacité de ce que l'on a appelé, fort injustement, la « communauté internationale » à identifier et à désigner le ou les agresseurs et à prendre en temps utile les mesures qui auraient pu soit prévenir, soit arrêter plus rapidement les divers conflits qui ont éclaté entre les membres des diverses communautés ethniques composant la fédération yougoslave. Les désaccords entre pays européens, et en particulier entre la France et l'Allemagne, ont aussi joué un rôle majeur dans ces hésitations et ces insuffisances. Ni le Conseil de sécurité, ni les « groupes de contact » restreints, à travers lesquels les puissances occidentales tentaient de définir une politique commune, ne sont parvenus à se mettre d'accord sur un projet cohérent. Les Casques bleus n'ont pu que constater les violations des droits de l'homme, les destructions des villes et des villages, et n'ont même pas réussi à protéger efficacement les convois humanitaires. L'impression d'incompétence, d'hésitations, de maladresses, de gâchis qu'en a retenue l'opinion internationale n'a été que trop justifiée. La première mission d'assistance des Nations unies au Rwanda (1993-1994) n'a pas non plus contribué à la gloire de l'ONU. Son retrait au moment même où commençait un génocide qui a fait plusieurs centaines de milliers de morts, a démontré la totale incapacité de l'organisation à remplir sa mission. L'intervention au Mozambique (ONUMOZ 1992 — 1994), ou l'envoi de simples observateurs en Afghanistan n'ont pas non plus réussi à arrêter les conflits.

Une acceptation délibérée, mais confuse, de la realpolitik (à partir de 1999)

La guerre du Kosovo en 1999 marque un changement très net dans les politiques d'utilisation de l'ONU par les grandes puissances occidentales. L'ONU a été délibérément écartée, au profit de l'OTAN, de l'intervention qui a été décidée, et qui, en vertu de la nouvelle doctrine américaine de « révolution dans les affaires militaires » a pris la forme de « frappes aériennes » sans utilisation de troupes au sol (doctrine dite aussi du « zéro mort » dans les forces intervenantes). Mais alors que pour diriger la guerre du Golfe, les Etats-Unis en 1990 avaient recherché une couverture, au moins formelle, du Conseil de sécurité, l'intervention contre la Serbie commencée le 24 mars 1999 a été l'occasion de faire proclamer par l'OTAN, lors de son cinquantième anniversaire, le 24 avril de la même année, un nouveau « concept stratégique », qui tentait de conférer à l'OTAN une vocation mondiale, c'est-à-dire celle de remplacer l'ONU. Le texte dit que « afin de renforcer la sécurité et la stabilité de la zone euro-atlantique » l'Alliance doit « se tenir prête, au cas par cas, et par consensus, conformément à l'article 7 du traité de Washington à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises ». La notion de « crise affectant la sécurité de la zone » sort évidemment du cadre régional et peut être interprétée comme concernant n'importe quelle région du monde. Ces déclarations de principes n'ont évidemment aucun rapport avec le fait que l'intervention trop tardive de l'OTAN contre la Serbie de Milosevic a permis à l'armée serbe de déplacer les deux tiers de la population du Kosovo dans des conditions dramatiques et de se livrer à des exactions de « nettoyage ethnique » contre les Kosovars. Le rôle que l'on a fait jouer à l'ONU au Timor oriental, n'a pas été plus brillant. En lui faisant prendre la décision de tenir un referendum sur l'indépendance de cette ancienne colonie portugaise, annexée par l'Indonésie en 1976, sans qu'aient été prises les

mesures militaires nécessaires pour empêcher les massacres effectués par les milices soutenues par l'armée indonésienne, on lui a fait endosser la responsabilité de plusieurs milliers de morts et une destruction partielle du pays.

Devant l'impossibilité d'arrêter ou d'empêcher à temps les conflits, on tente en revanche de spécialiser l'ONU dans l'organisation d'opérations de secours aux pays dévastés. C'est une sorte de retour à l'idée de « tutelle », la formulation des missions qui lui ont été confiées au Kosovo et au Timor, après les désastres, établissant un pouvoir de type colonial sur ces pays dévastés. Les missions d'intervention dans quelques conflits en cours n'ont pas été pour autant définitivement arrêtées, mais le fait qu'elles soient organisées dans la plupart des cas sans l'aide directe des armées des grandes puissances contribue à leur inefficacité. L'exemple récent des mésaventures advenues aux troupes engagées dans l'opération concernant la Sierra Leone (prise d'otages de cinq cents Casques bleus) est une illustration de ce phénomène de désintérêt.

L'ordre mondial, la justice et la paix

En définitive, en dépit de la transformation profonde du contexte géostratégique mondial, la confusion intellectuelle sur le rôle de l'ONU est en fait liée à celle qui règne de façon plus générale sur la manière dont il est possible d'assurer la sécurité mondiale. Il semble évident que nous sommes entrés dans une période de transition et de constitution d'un nouveau « système de sécurité » mondial, mais que la question même est loin d'être correctement posée.

De la conception actuelle de la sécurité fondée sur la force seule ...

Course aux armements

Même si l'idée de conquête territoriale n'a désormais plus aucune réalité dans les pays développés, on continue de vivre sur des concepts archaïques en matière de sécurité. Même s'il n'y a plus de frontières à défendre — celles-ci ne sont plus menacées —, on continue d'entretenir des appareils militaires aussi importants que si elles le demeuraient. Même s'il n'y a plus d'« équilibre des puissances » (balance of power), en raison de l'écrasante supériorité des armées des alliés de l'OTAN sur toutes les autres armées, on continue de poursuivre une course qualitative et quantitative aux armements entre alliés. L'idée que la sécurité est fondée uniquement sur la force continue d'inspirer ce que l'on appelle la vision « réaliste » des relations internationales. Les États-Unis sont les inspirateurs principaux de ces idées, et leur manière de voir semble avoir des chances de s'imposer encore un certain temps.

Répression plutôt que prévention

En conséquence, les puissances occidentales continuent de favoriser la répression aux dépens de la prévention pour la surveillance et le contrôle des conflits intraétatiques. C'est l'ordre existant que ces puissances prétendent protéger, et par des moyens répressifs. Mais elles n'ont pour autant réussi à définir ni politique ni doctrine commune à cet égard. Si l'on cherche à déterminer le fil conducteur qui permettrait d'expliquer les décisions prises, on constate qu'il s'agit essentiellement de la sécurité des seules puissances occidentales, conçue de manière aussi « réaliste » que possible, même quand on invoque les grands principes et en particulier la protection des droits de l'homme ; que des interventions répressives ne sont envisagées que lorsque ces intérêts sont directement menacés soit pour le ravitaillement en matières premières, soit pour l'équilibre géopolitique que l'on souhaite maintenir ; qu'il n'est pas question d'intervenir militairement quand la responsabilité des conflits existants incombe à certaines puissances (la guerre de Tchétchénie pour la Russie, l'occupation chinoise du Tibet) ; qu'il est possible aussi de ne pas se préoccuper directement des conflits existants en Moldavie, en Arménie, en Kirghizie, au Bangladesh, en Birmanie, au Sri Lanka, au Soudan, en Colombie, au

Pérou, au Mexique, ou bien au Yémen ; que l'idée d'intervention sert toutefois à justifier le maintien d'armées fortes et suréquipées, ainsi que le maintien et le développement de l'Alliance atlantique.

Une diplomatie en trompe-l'œil

Les idées concernant la prévention demeurent archaïques. On continue de parler de « diplomatie préventive », en évoquant ainsi les effets miraculeux du charisme de brillants diplomates réussissant à faire s'asseoir autour d'une table des adversaires prêts à s'entre-tuer. Ce fantasme ne correspond malheureusement à aucune réalité, ni à aucun exemple historique. La seule manière de réellement prévenir les conflits serait de transformer des situations pré conflictuelles, diagnostiquées en temps utile, en situation de possible coopération. C'est ce qu'ont réussi à faire Jean Monnet, au sujet de la situation en Europe à partir de 1950, Gorbatchev à partir de 1986 au sujet des euromissiles, ou encore Frédéric De Klerk et Nelson Mandela en Afrique du Sud en 1993. Mais au lieu d'envisager les méthodes qui permettraient d'agir sur des situations, par ailleurs parfaitement connues, dans de nombreux pays, on préfère aujourd'hui attendre que les conflits éclatent, avant de commencer à s'en préoccuper. Il faudrait sans doute pouvoir mobiliser des ressources humaines et financières considérables pour agir sur ces situations, mais, alors que l'on trouve de l'argent et des moyens pour reconstruire des pays dévastés, ou que le FMI peut mobiliser des dizaines de milliards de dollars pour éviter des crises économiques et financières qui risqueraient d'avoir des conséquences sur l'économie mondiale, il s'avère impossible d'affecter un centime à l'action sur les situations pré conflictuelles.

L'approche gestionnaire préférée à l'analyse politique

Les échecs des opérations de maintien ou d'imposition de la paix sont attribués curieusement à leur seule mauvaise gestion. Un rapport récent — le rapport Brahimi — demandé par le secrétaire général des Nations unies (document N55/305 du 21 août 2000), est à cet égard exemplaire. Il n'y est pas question une seconde d'analyser les fautes politiques qui ont été à l'origine des erreurs commises en Somalie, en ex-Yougoslavie, en Angola, au Mozambique, au Kosovo ou au Timor oriental. Le rapport ne se préoccupe que des mesures qui pourraient permettre une meilleure gestion des interventions.

Le désintérêt du Nord pour les conflits du Sud

Dans ces conditions, les chances d'un renversement des politiques existantes, au profit d'une conception plus réaliste de la prévention, paraissent aujourd'hui faibles. Le monde riche continue de n'être que peu intéressé par des guerres qui ne le concernent pas directement. On peut donc s'attendre à ce qu'il faille beaucoup de temps pour que se produise un changement en ce domaine.

... à l'indispensable prise en compte des droits économiques et sociaux

Depuis Wilson et l'apparition de l'idée même d'une « Société des Nations », depuis Roosevelt et sa conception de la garantie de la paix mondiale grâce aux « quatre gendarmes » (« the four policemen »), soit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'URSS, la notion de sécurité collective n'a cessé d'équivaloir à celle d'une « gendarmerie mondiale » chargée d'assurer l'ordre au niveau de la planète. Au moment où la notion de « mondialisation », de « village mondial » devient le lieu commun à la mode, il est assez naturel que cette idée continue, malgré sa naïveté évidente, à séduire ceux qui croient avoir le droit et les moyens d'imposer cet ordre. Le problème est d'abord « quel ordre ? », ensuite celui de la volonté politique commune de ceux qui se croient capables de l'assurer. En 1945, l'ordre mondial

incluait l'existence d'empires coloniaux, au début du XXI^e siècle il inclut des inégalités économiques et sociales énormes. Les conflits qui subsistent dans de très nombreux pays sont évidemment dus à ces inégalités, à la misère, à l'ignorance et au sous-équipement des services publics. Il restera impossible d'assurer la « sécurité collective » tant que ne seront pas résolus au niveau planétaire ces problèmes de justice, d'éducation, et de développement, c'est-à-dire tant que le respect des droits de l'homme ne sera pas étendu réellement aux droits économiques et sociaux.

Le chemin conduisant à une telle reconnaissance peut sembler encore long. Toutefois les exemples de renversement complet de politiques comme la conversion de l'URSS au libéralisme, ou l'abandon de l'apartheid par l'Afrique du Sud, n'ont pas manqué dans l'histoire récente. Il suffit pour qu'ils se produisent qu'il y ait coïncidence entre la reconnaissance par l'opinion publique de l'absurdité des politiques suivies et la venue au pouvoir d'un homme d'État. Or il devient tous les jours plus clair qu'une planète qui se « mondialise » dans tous les domaines a besoin d'être gérée autrement qu'elle ne l'est actuellement par un concert de puissances qui se contente de vouloir conserver l'ordre, ou le désordre, existant.

Maurice Bertrand